
This is the **published version** of the article:

Valderrama Fabres, Rocío; Casellas Puigdemasa, Antònia. Transformación urbana en Santiago de Chile : políticas de escala y coaliciones de poder. Un estudio desde el caso de la comuna de Independencia. 2018. 29 p.

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/200624>

under the terms of the  license



TRANSFORMACION URBANA EN SANTIAGO DE CHILE: POLITICAS DE ESCALA Y COALICIONES DE PODER

Un estudio desde el caso de la
comuna de Independencia

Autora | Rocío Valderrama Fabres

Tutora | Antònia Casellas Puigdemasa

Máster en Estudios Territoriales y de la Población

Universidad Autónoma de Barcelona

Curso 2017-2018

UAB
Universitat Autònoma
de Barcelona



Rocío V.

Resumen

Políticas públicas que operan a distintas escalas como también diversos actores han determinado el desarrollo urbano de la ciudad de Santiago de Chile, donde ha primado la edificación en altura como estrategia de renovación urbana. El trabajo estudia el caso de la comuna de Independencia y sus trasformaciones urbanas en el periodo 2002-2018 con especial énfasis en la influencia que ejerce la normativa estatal, regional y local, y la formación de coaliciones entre agentes locales. La relevancia de este estudio radica en identificar cómo los actores que intervienen en el territorio se posicionan en una u otra coalición dependiendo de los intereses o beneficios que se buscan, lo cual significa que cada comuna despliega procesos de decisión particulares en torno al desarrollo urbano, desvelando la desigualdad de recursos y poderes que se imponen generando desequilibrios en las negociaciones. Desde esta base se aconseja abrir el debate en torno al poder de construcción social que emerge desde la escala barrial y el rol de los gobiernos locales en la toma de decisiones en la transformación urbana en Chile.

Palabras clave: Transformación urbana, edificación en altura, participación, coaliciones de poder, Santiago de Chile

Abstract

Distinct actors and public policies that operate at different scales have shaped the urban development of the city of Santiago in Chile, where the expansion of high-rise buildings has prevailed as a strategy of urban renewal. This paper studies the case of the commune of Independence and its urban transformations in the period 2002-2018, with special emphasis on the influence exerted by state, regional and local regulations, and the formation of coalitions between local agents. The importance of this study lies in identifying how the actors that intervene in the territory are positioned in one or another coalition depending on the interests or benefits sought. This means that each commune deploys its own decision-making processes regarding urban development, revealing the inequality of resources and imposed powers and generating imbalances in negotiations. In summary, we seek to generate debate on the power of social construction that emerges from the neighborhood scale and the role of local governments in decision-making processes in urban transformation in Chile.

Keywords: Urban transformation, high-rise buildings, participation, power coalitions, Santiago in Chile

Contenido

I. Introducción	3
II. Marco teórico	4
<i>Poder, toma de decisiones y participación en el ámbito urbano</i>	4
<i>Estrategias de renovación urbana y transformaciones del territorio en América Latina</i>	7
III. Metodología	8
IV. Análisis	10
<i>Análisis de la transformación urbana en la comuna de Independencia</i>	10
<i>Crecimiento del sector inmobiliario y edificación en altura</i>	10
<i>Efectos de instrumentos normativos en las transformaciones urbanas y su aplicación en Independencia</i>	12
<i>Coaliciones a favor de la edificación en altura y fuerzas de oposición: discursos y posiciones</i>	18
V. Reflexiones finales: decadencia del modelo urbanístico y alternativas en la toma de decisiones	23
VI. Bibliografía	26

I. Introducción

Diversos autores han argumentado la producción neoliberal del espacio urbano y los ajustes realizados desde la escala local para la atracción de capitales y el desarrollo de procesos de renovación urbana a gran escala (De Mattos, 2007; Hidalgo y Arenas 2011). La Región Metropolitana de Santiago no escapa de ésta dinámica donde espacios centrales y pericentrales cambian la configuración y morfología del territorio a través de la construcción en altura. En este sentido, “resulta paradójico constatar la baja atención que ha recibido el intenso rol que el estado ha jugado en promover, regular, y a veces desincentivar estas transformaciones estructurales” (López, Gasic y Meza, 2012:78). En este contexto es importante desvelar la relación existente entre políticas a nivel nacional del espacio urbano, los instrumentos normativos a escala local, las inversiones privadas, los procesos de renovación urbana, y las fuerzas que operan en esta lógica de toma de decisiones.

La comuna de Independencia en Santiago de Chile ha experimentado diversas transformaciones marcadas por la edificación en altura, donde operan diversas fuerzas y poderes, distintos agentes e instrumentos normativos que han afectado este proceso. En la transformación de la comuna se observan cambios significativos en términos de liderazgo del gobierno local, implementando distintos mecanismos en función del desarrollo urbano de la comuna a la vez que emergen agrupaciones en defensa y protección de los territorios. De esta forma, la pregunta de investigación que plantea este estudio es: ¿Cómo ha tenido lugar el proceso de transformación urbana de la comuna de Independencia en la Región Metropolitana de Santiago (Chile) en el periodo 2002-2018, y qué agentes han participado de los procesos de decisión?

La relevancia de este estudio radica en que éstos procesos de transformación urbana que han afectado a la ciudad de Santiago, determinados en gran medida por procesos de globalización y la reconfiguración económica-productiva, no tiene los mismos impactos desde la escala local, es decir, los efectos en el territorio son dispares según el contexto de cada municipio, por lo tanto los procesos de toma de decisión y el rol de los diversos actores es diferente y particular.

Bajo este contexto diversas intervenciones urbanas a escala local, como la edificación en altura, son promovidas por agentes privados y públicos generando diversos impactos en el paisaje y funcionamiento urbano, por ello es interesante investigar cómo operan las relaciones de poder que están detrás de éstos procesos, qué intereses prevalecen en el desarrollo urbano, quiénes participan en la toma de decisiones y qué estrategias se implementan.

Para avanzar en esta discusión se parte del análisis de mecanismos institucionales y normativos que operan en estos procesos, es decir, se explora cual es relato de los distintos instrumentos que afectan el territorio a escala local en torno a procesos de toma de decisión,

quienes participan y su discurso en torno a las transformaciones y renovación urbana. Posteriormente se analiza y contrasta la normativa con los discursos de los agentes sociales, económicos y públicos locales respecto a las transformaciones de la comuna de Independencia y cómo se desarrollan los procesos de toma de decisión en torno a estos cambios. De esta forma, se espera identificar y proponer nuevos mecanismos de participación ciudadana que respondan a intereses y necesidades de la sociedad civil como también a gobiernos locales y actores presentes en el territorio, como una forma de reducir los conflictos que surgen por la implementación de proyectos urbanos e incentivar mecanismos normativos desde una escala horizontal.

En el siguiente apartado se realiza una aproximación teórica en torno a los procesos de toma de decisión para ayudar a la comprensión de cómo se distribuye el poder y las fuerzas que operan. A continuación se presenta la estructura metodológica del estudio para posteriormente situarnos en el análisis de la comuna de Independencia explorando cómo el marco normativo afecta el proceso de transformación urbana, qué características tienen los agentes que participan en la toma de decisión y la formación de coaliciones. Finalmente se cierra el estudio con reflexiones sobre los procesos de negociación y el modelo urbanístico.

II. Marco teórico

Poder, toma de decisiones y participación en el ámbito urbano

Presenciamos un escenario de crecientes complejidades en torno a la planificación urbana y los agentes sociales, públicos y económicos que influyen en este proceso. La toma de decisiones y las políticas locales de desarrollo urbano se han visto permeados por las fuerzas de la globalización económica, la competencia inter-municipal y entre ciudades por la captación de inversiones. A su vez ha aumentado el rol de los agentes económicos en las políticas locales de desarrollo económico y la presencia de legislaciones y normativas a diferentes escalas que influyen en un mismo territorio (Casellas, 2005).

Harvey (2014) argumenta como las fuerzas de centralización y descentralización contribuyen en un desarrollo geográfico desigual, donde el Estado pierde poder, dependiendo de los capitales financieros, es decir, éste poder se centra en satisfacer las demandas y necesidades del mundo empresarial generando apoyos y climas favorables para la inversión, generalmente a “expensas de los ciudadanos”.

En este contexto es preciso considerar bajo qué modelos analíticos comprendemos estos procesos de transformación urbana y la relevancia a escala local. La teoría de los regímenes urbanos desarrollada en la década de los ochenta en Estados Unidos describe cómo grupos gubernamentales a escala local y grupos económicos o empresariales operan al margen del Estado influyendo en la toma de decisiones y en la materialización de diversos proyectos (Stone, 1993; Stoker y Mossberger, 1994).

De esta forma el *urban regime analysis* (URA) aporta aproximaciones clave en torno al poder, concepto entendido como motor de producción social, es decir “como mecanismo que permite a diferentes intereses poner en común sus recursos para alcanzar resultados específicos” (Casellas, 2005: 141). Este modelo permite comprender las capacidades de gobernabilidad, el rol que pueden desarrollar grupos desventajados o como ciertos grupos tienen la capacidad de incidir en las políticas urbanas.

El poder de producción social, nace de la necesidad de liderazgo de ciertos grupos con intereses que crean una estructura capaz de desempeñar funciones de gobernabilidad, es decir corresponde a una forma de poder intencional y activo que surge como estrategia ante sociedades complejas.

Específicamente el poder productivo se genera a partir de la formación de alianzas entre diferentes agentes que combinan recursos complementarios que, pese a tener objetivos distintos, ésta cooperación les permite alcanzar metas que no podrían cumplir aisladamente. Este es el caso de las alianzas público-privadas que han dominado en el desarrollo urbano de las ciudades. En este sentido como menciona Casellas (2011), “el liderazgo en gobernanza local en sociedades complejas se puede entender a partir del estudio de grupos de intereses distintos que se coordinan para actuar” (p. 62).

Tal ha sido el caso de ciudades norteamericanas, europeas y latinoamericanas, donde esta colaboración público-privada si bien tiene carácter informal finalmente su productividad o capacidad de combinar recursos condiciona su estabilidad, lo que implica la formación de preferencias: son determinadas ideas, visiones u objetivos los que predominan en la política local, es decir, estas preferencias determinan las estrategias de desarrollo local. En este sentido, Zunino (2002) establece que “son individuos ocupando posiciones de privilegio dentro de una institucionalidad determinada los que tienen la capacidad de ejercer poder para construir y/o destruir geografías urbanas” (p. 107).

En el sistema urbano de la ciudad, las coaliciones presentan distintos recursos (dinero, información, influencias) que son utilizados en los procesos de negociación. Quienes tienen este poder lideran los procesos políticos de decisión, es decir, logran conseguir su propio beneficio a través de su incidencia que generalmente se materializa en decisiones de localización. Por tanto, “la desigualdad de los recursos disponibles para el proceso político de negociación crea por consiguiente, una condición en lo que respecta a la ulterior disposición de recursos, que refuerza dicha desigualdad” (Harvey, 1977: 74).

Esta desigualdad de los recursos implica un desequilibrio en los procesos de negociación tanto dentro de cada grupo que se ve involucrado como entre ellos, lo cual se refleja en los costes y beneficios de estos procesos. Harvey (1977) argumenta que esta dinámica se da porque los diversos grupos tienen recursos distintos para negociar, grupos grandes de población en general son más débiles ante aquellos grupos pequeños que detentan poder y el hecho de que hay grupos que se les deja fuera de los procesos de negociación.

Ante esta forma de poder productivo y la desigualdad de los recursos que se imponen en los procesos de negociación surgen diversas interrogantes en relación a cómo se materializa ésta colaboración público-privada en el territorio y el rol de la ciudadanía en estos procesos, cómo responden o que mecanismos despliegan para incidir en la gestión del territorio, donde aparentemente son fuerzas en conflicto que develan la decadencia de las estructuras de poder, cuestionando las formas tradicionales de gobierno y su falta de funcionalidad y legitimidad.

En este escenario, Subirats y Parés (2014) argumentan que la gobernanza (entendida como una forma de regulación, coordinación y control que busca incorporar actores del mercado y la sociedad civil en el acto de gobernar) no ha superado las formas de gobierno tradicional, ni la burocracia y las políticas universalistas, más bien actúa como complemento. Actualmente la transformación de las sociedades y la revolución tecnológica de internet cambian también la relación entre lo local y lo global, lo que a su vez cuestiona constantemente las lógicas de actuación y de solución a problemas colectivos que brindan formas tradicionales de gobierno. Desde aquí, surgen nuevas formas de participación en la esfera pública como respuesta a la falta de soluciones por parte de las administraciones, las cuales se desarrollan en forma de auto-organización basadas en relaciones de cooperación y colaboración al margen del Estado.

Estas nuevas formas se caracterizan por la radicalidad democrática, basada en: 1) los intereses colectivos por sobre la visión dominante del Estado y el mercado; 2) la colaboración, los ciudadanos comparten objetivos o visiones en común que caracteriza su forma de relacionarse; 3) la conectividad, se minimizan las estructuras de intermediación, es decir, la relevancia es sumar a nuevos actores que comparten los mismos intereses más que mantener una organización lo cual se ve facilitado por el internet; y 4) la presión e implementación, se busca incidir en la política pública y las formas de actuación del Estado, planteando soluciones a los problemas colectivos que el Estado no es capaz de resolver (Subirats y Parés, 2014).

Los autores Subirats y Parés (2014) relevan el rol de la sociedad civil y los movimientos sociales incorporando una tercera dimensión a los principios de igualdad y libertad, que corresponde a la diversidad o diferencia, es decir, plantean un modelo de democracia basado en la diferencia primando los diversos intereses por sobre un interés público general.

Bajo este escenario, se vislumbra la decadencia de modelos de participación efectiva en los procesos de toma de decisiones respecto al territorio, limitándose a la participación de agentes clave con poder económico donde la ciudadanía “entorpece” la negociación entre sector público y privado ya que, no se enmarca en este modelo de crecimiento (Casellas, 2007).

Una de las expresiones en torno a la formación de coaliciones público - privadas y cómo intervienen en el desarrollo urbano y transformación de las ciudades, ha sido a través de la implementación de estrategias de renovación urbana, que si bien buscan revertir el

despoblamiento de áreas centrales a través de la edificación en altura, el proceso se caracteriza por la creación de un modelo de gobernanza donde el objetivo ha sido crear incentivos financieros y normativos para la atracción del mercado inmobiliario, limitando la participación de otros agentes que intervienen en el territorio en la toma de decisiones.

Estrategias de renovación urbana y transformaciones del territorio en América Latina

Diversos autores han resaltado ciertos aspectos de la renovación urbana, entendiendo este concepto como proceso o estrategias de producción del espacio urbano; también desde las transformaciones que ello implica. Vergara (2013) entiende la renovación de las áreas centrales como estrategias de reconversión de los modelos productivos de las ciudades donde se busca revalorizar la centralidad de estos sectores. Figueroa y Larraín (1989) comprenden el concepto como estrategia de desarrollo urbano, a través de ésta se busca revitalizar las áreas que han enfrentado procesos de deterioro. Desde aspectos sociodemográficos, la renovación de áreas centrales se relaciona con procesos de movilidad residencial y social influenciado por los cambios en la oferta inmobiliaria y a su vez la demanda residencial (Ekdahl, 2011).

Al mismo tiempo, desde las transformaciones que generan éstos procesos se destaca: el aumento en los precios del suelo, cambios en los usos de suelo (cambio de normativa), transformaciones del paisaje urbano (identidad territorial), destrucción del patrimonio arquitectónico, colapso de la infraestructura vial y de los servicios (Vergara, 2013; López 2008; Contrucci, 2011); además de una profesionalización a través de la llegada de nuevos residentes de estratos medios y altos, lo que provoca una mayor elitización de la población y que a su vez genera la expulsión de antiguos residentes de estratos bajos (Innocenti, Mora y Fulgueiras, 2014).

La renovación de zonas históricas se ha realizado bajo cualquier costo, buscando proyectos que tengan mayor retorno potencial de inversión inmobiliaria, incentivado por gobiernos locales a través de una mayor competitividad urbana, generando ambientes propicios para la inversión desde la asociación público-privado, es decir, creando diversos incentivos financieros y regulatorios para la atracción del mercado inmobiliario como nuevo modelo de gobernanza. “En el marco de estas estrategias en pos de mayor competitividad (y/o atractividad), numerosas ciudades han puesto en marcha diversos tipos de políticas de regeneración y revitalización urbana, donde los *grandes proyectos urbanos*, concebidos como operaciones emblemáticas del urbanismo empresarial de los años 90, aparecen como el componente principal” (De Mattos, 2004: 20).

En el caso de Chile, en relación a la renovación urbana tal y como apuntan Hidalgo y Zunino, (1992: 38) “se establece que en las áreas centrales este proceso debe considerarse como un fenómeno natural regido por el sector privado. Se define como función del Estado crear incentivos para la inversión privada”. En este contexto, a raíz del despoblamiento de la zona

central de la ciudad de Santiago percibido hasta el año 1990, se impulsan diferentes estrategias para revertir dicha situación. López, Gasic, Meza y Arce (2013) señalan que entre las estrategias se encuentran:

[la]implementación de agencias privado-municipales para atraer y anclar la actividad inmobiliaria al centro y pericentro; la aplicación de un Subsidio de Renovación Urbana y la modificación/actualización de los Instrumentos de Planificación Territorial para posibilitar edificaciones más intensivas en suelo (p. 110).

Estas medidas significaron la atracción de nuevas inversiones las cuales se caracterizan por la construcción de viviendas en altura, en este caso en el Área Metropolitana de Santiago (AMS) se trata obviamente de transformaciones estructurales radicales que verificarían una “tendencia actual de Santiago a convertirse, al menos en su paisaje central y pericentral, en una metrópolis predominantemente en altura, con producción inmobiliaria residencial alcanzando incluso los 30 pisos y más” (López, Gasic y Meza, 2012: 78).

En rigor, esta transformación de las áreas centrales se desarrolla en aquellos territorios que tienen mayor potencial para su regeneración en menoscabo de espacios “no competitivos”, primando intereses económicos por sobre el desarrollo social y urbano de la ciudad. Alcaino (2008) pone en evidencia los conflictos que se generan en el espacio local y su regulación, señalando que “hay normas de jerarquía superior (nacionales) que permiten hacer excepciones a las normas de nivel inferior (locales), y dado que sólo en ésta última puede participar la comunidad, la norma superior (...) aparece como una imposición (...) que no representa los intereses de la comunidad” (p. 5). De esta forma, los Planes Reguladores Comunes, se configuran como instrumentos clave para la atracción, anclaje y movilidad del capital privado, los cuales, a su vez carecen de instancias efectivas de participación ciudadana que legitimen decisiones o den respuesta a demandas sociales.

III. Metodología

El presente artículo investiga el proceso de transformación urbana de la comuna de Independencia en la Región Metropolitana de Santiago (Chile) en el periodo 2002-2018 caracterizado por la edificación en altura y qué agentes han participado de los procesos de toma de decisión. Para ello, la metodología que guía la presente investigación es de carácter cualitativo y documental, a través de ésta se busca generar un proceso analítico que no solo involucra la recolección de datos sino también busca entender cómo los sujetos interpretan el fenómeno estudiado (Taylor y Bogdan, 1994), es decir, desde los significados en torno a la transformación de la comuna de Independencia y el rol de los distintos agentes locales en este proceso. Complementando la información con datos estadísticos.

Se propone como fase metodológica inicial, recoger y analizar la normativa que afecta el territorio comunal identificando cambios en las regulaciones respecto al proceso de renovación urbana y la participación de los agentes locales. En esta fase se analiza la Política Nacional de Desarrollo Urbano 2014 (PNDU), la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS); y a nivel local se analiza el Plan Regulador Comunal 2014 (PRC) y el Plan de Desarrollo Comunal 2014 (PLADECO). A su vez, éste análisis se complementa con la revisión de prensa, el cual permite una mejor comprensión de las transformaciones urbanas de la comuna. Para acceder a la documentación se utilizan fuentes primarias, documentos oficiales de instituciones públicas.

En segundo lugar, la recolección de información en torno a los intereses y posiciones de los distintos agentes locales se realiza a través de entrevistas semiestructuradas (ver figura 1). La primera acción para el reclutamiento de los sujetos a entrevistar es a través del contacto con las organizaciones territoriales y urbanistas del municipio. En paralelo, se identifican organizaciones temáticas vinculadas a las áreas de interés de la investigación. Con esta base de identificación de los sujetos, se utiliza la técnica de Bola de Nieve, la cual consiste en ampliar progresivamente los sujetos de nuestro campo de estudio partiendo de los contactos facilitados por otros sujetos (Martín-Crespo y Salamanca, 2007). De esta forma, se realizaron un total de 9 entrevistas, a partir de un guion semiestructurado con la colaboración de un ayudante de investigación.

Figura 1: Tipología de agentes entrevistados

Agentes locales	N° entrevistas
Agentes públicos Municipio Independencia	1
Agentes económicos Inversionistas Comercio local	4
Agentes sociales Juntas de vecinos Agrupaciones barriales	4

Fuente: elaboración propia

La técnica de análisis de información propuesta es el análisis de contenido, el cual se sugiere como decodificador de la información obtenida en las entrevistas. Este tipo de análisis cualitativo permite, a partir de la construcción de variables de análisis, estructurar la información de datos que no son estructurados, como por ejemplo las expresiones verbales obtenidas en las entrevistas semiestructuradas (Hernández, 2010). A su vez, permite dar

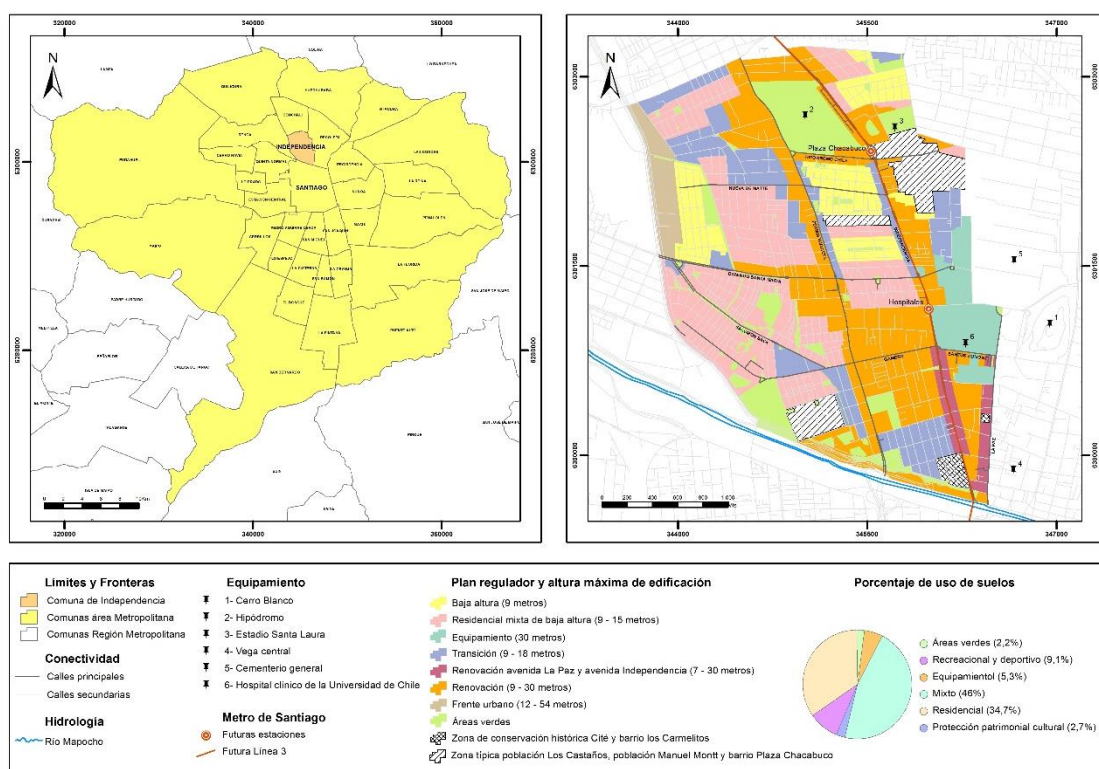
cuenta de las experiencias de las personas estudiadas bajo su óptica, en su lenguaje y con sus expresiones.

IV. Análisis

Análisis de la transformación urbana en la comuna de Independencia

La comuna de Independencia se ubica en el centro-norte de la Región Metropolitana de Santiago, es reconocida como tal a partir de 1981 como resultado de una reorganización administrativa donde Santiago fue dividida cediendo parte de su territorio a las comunas de Estación Central, Recoleta e Independencia; también cedieron las comunas de Renca y Conchalí en su formación. Sin embargo, no fue hasta el año 1991 que se reconoce como comuna independiente. Ello nos indica que se trata de una unidad administrativa relativamente reciente.

Figura 2: Ubicación y zonificación de usos de suelo de la comuna de Independencia



Fuente: elaboración propia.

La superficie comunal es de 7,4 Km², equivalentes al 0,13% del territorio del Área Metropolitana de Santiago. Ésta comuna está determinada por la ribera del río Mapocho, cerro Blanco y cerro San Cristóbal que se configuran como barreras naturales; a su vez los límites se refuerzan con la construcción de las Autopistas Costanera Norte y Autopista Central. Esto determina a la comuna como punto de conexión con comunas que están al norte de la ciudad y el centro urbano.

En el territorio se emplazan importantes equipamientos y servicios metropolitanos (ver figura N°2) como hospitales, cementerios, hipódromo y universidades. Por lo que se configura como una comuna mixta donde coexisten los usos residencial, comercial y de servicios e industrial.

En cuanto a la población, en la década de 1970 Independencia registra su máximo demográfico con 95.000 habitantes, sin embargo, su tendencia en décadas posteriores es la pérdida de población, según el censo del año 1992 se registró 77.794 habitantes, y el 2002, 65.479 personas. En éste periodo la comuna tuvo la mayor pérdida poblacional de toda el AMS con un -16,4%, situación que también se percibe en comunas pericentrales lo cual se explica por la construcción de mayor parque de vivienda en comunas periféricas, a la vez Independencia en este periodo cede un 8% de su parque de vivienda a comercio y bodegaje. A pesar de ésta dinámica, en el periodo intercensal 2002 – 2017, se observa un cambio significativo ya que Independencia se configura como una comuna donde aumenta su población en más de un 50% registrando 100.281 habitantes, situación que puede explicarse por la implementación de políticas de renovación urbana y densificación.

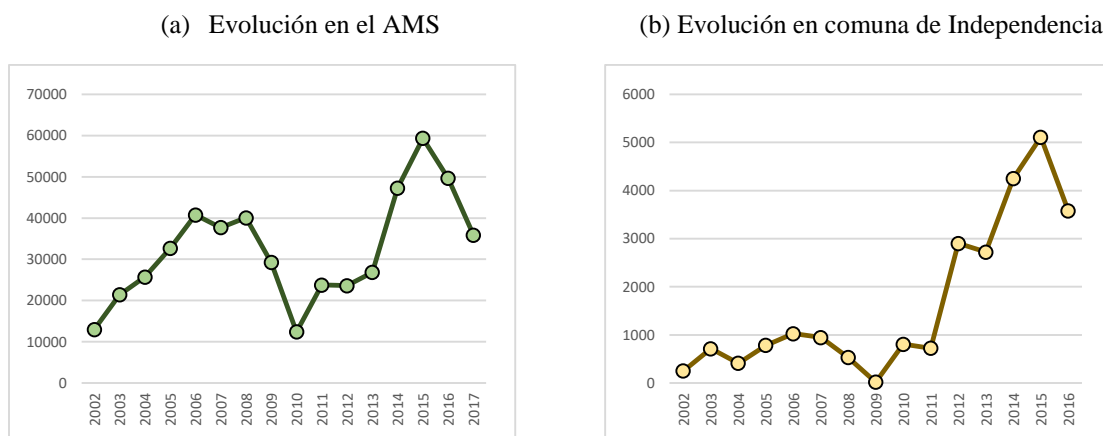
La ejecución de estas estrategias se expresa en distintas comunas del AMS, afectando y evolucionando de diversas formas en los territorios, por lo que se considera el contexto en el que se enmarca el crecimiento de la edificación en altura en la comuna de Independencia respecto a la dinámica general del AMS para identificar particularidades del proceso de transformación. Este aspecto se aborda en la siguiente sección.

Crecimiento del sector inmobiliario y edificación en altura

Previo al año 2002 la oferta inmobiliaria en el AMS estuvo marcada por la crisis asiática afectando considerablemente el sector. En el período 1990-2002 sólo se registraron 12.258 unidades, situación que se debe a la desaceleración del crecimiento económico del país lo cual genera una paralización de construcciones y disminución de transacciones. Posteriormente se registra un aumento sostenido hasta el año 2008 con 40.064 permisos, a partir de este año la tendencia baja, donde su registro más bajo es al año 2010 con 12.418 unidades, lo cual puede explicarse por el terremoto ocurrido a principios de ese año. Sin embargo, la tendencia vuelve a subir en años posteriores manteniéndose constante hasta el 2013. El año 2015 se aprecia el mayor registro con 59.537 unidades de departamentos. A su vez estas transformaciones del mercado inmobiliario han estado marcadas por la

implementación de estrategias de renovación urbana a partir de la década de los 90, incentivando la inversión en el área central y pericentral del AMS con el objetivo de revertir el despoblamiento de dichas comunas.

Figura 3: Unidades de departamentos aprobados entre el 2002 – 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Observatorio Habitacional MINVU 2018.

Respecto a la comuna de Independencia observamos que la tendencia al alza se comienza a registrar a partir del año 2005 con 785 unidades de departamentos, manteniéndose constante hasta el año 2008, observando un baja considerable el año 2009 donde solo se registran 20 unidades, lo cual coincide con la tendencia general del AMS considerando crisis financieras y el terremoto. Sin embargo desde el 2011 se percibe un gran cambio, aumentando significativamente la oferta de departamentos en la comuna, llegando el año 2015 a registrar 5.110 unidades de departamentos aprobados. Una de las razones que explican este comportamiento en términos normativos es la modificación realizada el año 2005, la cual permite utilizar una zona de 8 hectáreas destinada a área verde como zona de uso habitacional mixto con alturas libres de edificación, recién el año 2013 se congelan los permisos de edificación hasta que el año 2014 se aprueba el primer PRC de Independencia.

Efectos de instrumentos normativos en las transformaciones urbanas y su aplicación en Independencia

El contexto del actual sistema de planificación urbana en Chile está marcado por el carácter sectorial de los procesos de regulación de los territorios tanto a nivel nacional, regional como comunal, es decir responde al foco de cumplimiento de tareas específicas por ámbito¹. Los

¹ Diagnóstico realizado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), organismo encargado de crear estrategias para la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU).

instrumentos de planificación son dispersos y se superponen a distintas escalas, esto los transforma en instrumentos referenciales que no se vinculan con la inversión y gestión pública. Existen deficiencias institucionales en torno a capacidades y recursos que se expresan a nivel regional y local, lo que a su vez explica la inexistencia de un sistema de evaluación o monitoreo de planes (reguladores o de inversión). Estos instrumentos sólo son evaluados en aspectos legales previo a su aprobación pero no se evalúa el cumplimiento y seguimiento de objetivos. De esta forma, los espacios de participación ciudadana en materia de planificación son limitados, la mayoría corresponde a una participación de carácter informativo o consultivo, en forma tardía o inoportuna con escaso diálogo.

Bajo este análisis se observan las dificultades de coordinación entre los distintos niveles de planificación, lo cual desemboca en el establecimiento de distintas estrategias y discursos en torno a la renovación urbana y de participación en toma de decisiones. La Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), el Plan Regulador Comunal de Independencia (PRC) y el Plan de Desarrollo Comunal de Independencia (PLADECO) son instrumentos que operan a distintas escalas y con distintos enfoques respecto a la renovación urbana, edificación en altura y los procesos de toma de decisión, que a su vez afectan o determinan el desarrollo urbano de la comuna (ver figura 4).

Figura 4: Normativa que afecta la comuna de Independencia 2002-2018

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
												Política Nacional del Desarrollo Urbano (PNDU)					Escala nacional
Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) 1976																	
Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) 1994																	Escala regional
			Decreto 612: Liberación construcciones y edificación														
											Decreto 317: suspensión permisos edificación						Escala local
												Plan Regulador Comunal de Independencia (PRC)					
												Plan de Desarrollo Comunal de Independencia (PLADECO)					

Fuente: elaboración propia.

Desde la PNDU se percibe una intencionalidad por la atracción de nuevo capital inmobiliario y por generar mecanismos de reparación ante grandes intervenciones en los territorios y las externalidades que se generan, traspasando las responsabilidades en torno al desarrollo urbano a capitales privados y al mercado.

Al mismo tiempo, se observa esta intencionalidad en los distintos instrumentos analizados, en distintas escalas. La LGUC promueve la declaración de zonas de renovación urbana donde se congelan las situaciones actuales de los sectores interesados otorgando la facultad de determinar sus nuevas características de urbanización. En rigor, se fijan facilidades o rebajas de derechos municipales o de urbanización u otros incentivos que promuevan la ejecución de la renovación.

Esto se ve claramente reflejado en el PRC donde se expresa el objetivo de atraer la inversión inmobiliaria a la comuna en forma de proyectos residenciales y de equipamiento se busca generar las condiciones óptimas y asegurar niveles de confianza tanto para inversionistas como residentes.

En este sentido, se observan distintos planteamientos en torno al desarrollo urbano del territorio tanto a nivel nacional como local, sin embargo, un punto en común es el rol que adquiere el desarrollo inmobiliario y la inversión de capitales privados, donde todos los instrumentos responden a ésta necesidad de renovación.

Se observan contradicciones en cómo se regulan estos procesos y quiénes participan en la toma de decisiones, ya que se plantea la necesidad de generar nuevos mecanismos de participación ciudadana pero ésta queda limitada a ciertas etapas del proceso de elaboración. Por un lado, la PNDU es clara en establecer la necesidad de descentralización y otorgar mayores potestades a nivel local, que queda reflejado en la nueva modificación a la LGUC aprobada en enero de 2018 estableciendo nuevos mecanismos de transparencia y participación en la elaboración del PRC². Por otro, desde el PRC de Independencia, se señala la relevancia de las instancias de validación del PRC desde la comunidad, sin embargo, ésta busca facilitar la gestión del territorio en un contexto de renovación urbana que garantice la atracción de inversiones y a su vez se garantice la calidad de vida de los barrios; pero la estrategia que se devela es la “internalización” del proyecto de Plan Regulador donde se conjugan intereses de residentes e inversiones inmobiliarias.

En el análisis de la normativa a diferentes escalas se observa cómo influyen en el territorio distintos mecanismos normativos y distintos actores, por lo cual es preciso preguntarse por

² En febrero de 2018 fueron aprobadas nuevas modificaciones a la LGUC, en relación a la “transparencia del mercado del suelo e impuesto al aumento de valor por ampliación del límite urbano”, si bien ésta ya fue publicada, entra en vigencia en agosto de 2018. A través de ésta, se busca perfeccionar los mecanismos de transparencia y participación ciudadana en la tramitación de Planes Reguladores Comunales, Metropolitano o Intercomunal. Al mismo tiempo, se busca introducir herramientas que permitan el acceso a información en torno al mercado del suelo.

las particularidades del proceso de elaboración de instrumentos a escala local, cómo se desarrolla y cómo determina las transformaciones del territorio.

La comuna de Independencia al consolidarse el año 1981 a raíz de la subdivisión de las comunas de Conchalí y Renca, el territorio hereda los instrumentos de planeamiento de dichas comunas, sumado al Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS). En su evolución es preciso considerar como afecta el gobierno de turno, en este caso a partir del año 1996 es elegido alcalde Antonio Garrido quien estuvo en el cargo por cuatro periodos consecutivos hasta el año 2012. El discurso que gira en torno a su gestión está marcado por un carácter asistencialista y clientelar, donde la toma de decisiones dependía de la voluntad de los funcionarios. De esta forma en términos normativos al heredar instrumentos de otras comunas y depender de otras escalas de planificación, no existen mecanismos vigentes que permitieran controlar el desarrollo urbano de la comuna. Tal y como se recoge en una entrevista: “no había una normativa, era demasiado permisivo, no había un control sobre la normativa” (entrevistado del sector público 1).

Ante este escenario, al igual que en otras comunas de la región, se busca flexibilizar la normativa en función de una mayor atracción de capitales financieros, potestades que recaen en las voluntades de cada administración. Es por ello que cada comuna se presenta como caso particular de análisis, ya que dependiendo de sus características y agentes que intervienen en él, las transformaciones y desarrollo urbano del territorio serán distintas.

Desde organizaciones barriales se argumenta que: “al final los gobiernos locales deciden, en esta comuna y es así en otras comunas y en el país, y las decisiones políticas en todo orden de cosas se toman así” (entrevistado agente social 3).

En esta línea de actuación, en la comuna de Independencia se aprueba una ordenanza que regula la construcción y edificación en el año 2005, la cual afecta 8 hectáreas del territorio que inicialmente eran consideradas como área verde cambiando su uso de suelo a habitacional mixto con alturas libres de edificación. Los resultados de esta decisión se perciben en la figura 3, donde a partir del año 2005 se observa un aumento considerable en la oferta de departamentos.

A partir del 2005-2008, distintos agentes sociales del territorio y comercio local perciben las primeras transformaciones de la edificación en altura como una “invasión”; “de repente aparece un cubo alto gris”; “antes no había nada sobresaliente”, “todo se ha echado abajo”. Este análisis crítico se presenta debido a que Independencia se considera una comuna de construcción antigua del casco histórico de Santiago por lo que las nuevas edificaciones no dialogan con su entorno, no se consideran las particularidades del barrio (ver figura 5). El proceso se percibe de forma paulatina pero siempre con cambios bruscos en la altura, al mismo tiempo son ciertos sectores los que se edifican, aquellos cercanos a vías estructurantes como Av. Independencia o Fermín Vivaceta o con mejor conectividad (cercanos a las nuevas estaciones de metro), es decir, las nuevas construcciones se concentran en el sector oriente

de la comuna mientras que el sector poniente, como afirma un entrevistado, “queda aislada de la invasión inmobiliaria”.

Figura 5: Nueva construcción en altura comuna de Independencia



Fuente: elaboración propia.

En términos normativos esta dinámica se frena en el año 2013, con la aprobación de un decreto (ver figura 4) que posterga los permisos de edificación bajo la actuación del nuevo alcalde Gonzalo Durán, electo el año 2012. Con esta medida se busca “proteger no sólo un estilo de vida, sino un patrimonio arquitectónico y cultural que por años los ciudadanos han intentado proteger y que por la falta de regulación las inmobiliarias fueron avasallando” (Cooperativa, 2013). Si bien con esta medida se congelan permisos, reflejando el poder y voluntad de cada administración, ésta solo considera un sector de la comuna, el barrio Domingo Santa María. Estas medidas de protección se aprobaron por una duración máxima de un año, por lo que si el PRC no era aprobado en ese periodo, se volvía a la normativa anterior y se abría nuevamente el negocio inmobiliario con alturas libres de edificación. Situación que se da en diferentes comunas y que refleja la superposición de competencias y escalas de planificación: “si yo me demoro más en aprobar el Plan Regulador que el año de

congelamiento se produce una ventana y en esa ventana te pueden entrar 300 proyectos inmobiliarios, que fue lo que paso en [la comuna de] Estación Central” (entrevistado sector público 1).

De esta forma, el año 2014 se aprueba el primer PRC, el cual busca potenciar la comuna de Independencia en el contexto metropolitano aprovechando su ubicación central y su sistema vial de autopistas. A su vez la primera línea estratégica responde a la regulación de los usos de suelo, donde se establece que su propósito es “atraer inversiones inmobiliarias en proyectos residenciales y de equipamiento y servicios sobre la base de asegurar altos niveles de confianza a los empresarios y residentes para su instalación y/o permanencia en la comuna” (Memoria PRC, 2014: 24).

Junto con la aprobación del plan comienzan a ejecutarse diversos proyectos en la comuna, especialmente en torno a la movilidad, como la repavimentación de veredas, instalación de estaciones del Sistema Intercomunal de Bicicletas Públicas del Gran Santiago, la construcción de una nueva línea de metro y la ejecución del nuevo Eje de Movilidad de Avenida Independencia que habilitará un corredor exclusivo de buses (Plataforma Urbana, 2016).

Si bien estas transformaciones toman un giro a partir de la nueva administración del gobierno local, los efectos de la normativa anterior deja huella, ya que todos los permisos entregados hasta la aprobación del PRC son ejecutados: “se nos pasaron algunos proyectos, (...) hubiéramos querido tener menos proyectos de estos gigantes que eran resabios de la normativa anterior, pero no podíamos hacer nada, la normativa no es aplicable retroactivamente, entonces se nos pasaron algunos” (entrevistado sector público 1).

Este proceso ha tenido diversos impactos en el territorio en términos negativos: en la calidad de vida de los barrios, en términos visuales y dinámicas socio-espaciales, en el aumento el tránsito de automóviles generando problemas con estacionamientos, el colapso de servicios básicos como gestión de desechos, cortes de luz y agua, daños estructurales en viviendas contiguas a construcciones, entre otros. En términos positivos ha movilizó a los habitantes lo cual ha permitido proteger ciertos territorios, “defender la vida de barrio” (entrevistado agente social 1).

Uno de los aspectos más relevantes que se menciona en el discurso de los distintos agentes locales se relaciona con los nuevos residentes. La población en la comuna ha aumentado en más de un 50% caracterizada por un alto índice de población migrante (31% según censo 2017) lo cual genera distintas posiciones. Por un lado, a partir de esta edificación en altura se ha creado un nuevo mercado en torno al subarriendo generando hacinamiento o sobrepoblación; por otro lado, se percibe un discurso crítico en torno al migrante pobre, que se identifican como personas distintas con distinta condición socioeconómica y distintos hábitos, que no tienen sentido de pertenencia con el territorio porque es una comuna de “paso”.

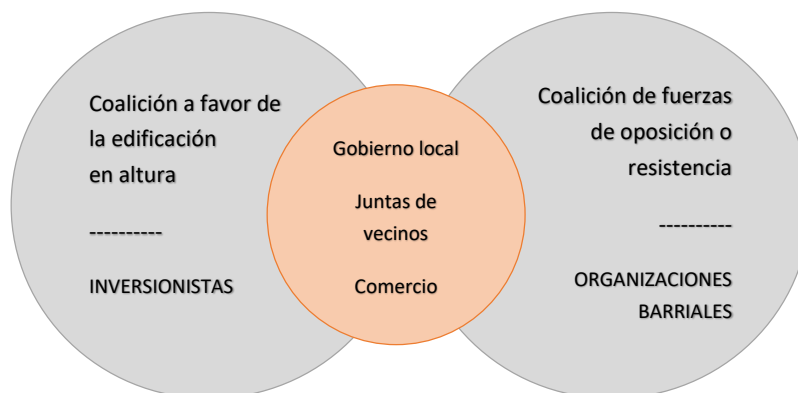
La comuna se convierte en una opción viable de vivienda por las nuevas condiciones que ofrece y su posición central respecto al AMS. Como señala un comerciante local: “Independencia igual a crecido harto porque hay mucho extranjero, por qué, porque está cerca del centro, es un barrio mucho más barato que el centro de Santiago y está muy cerca, entonces el crecimiento de población ha sido súper fuerte” (entrevistado comercio local 2).

En este sentido, se observa una transformación del paisaje urbano local que estaría determinado por la implementación de políticas de liberalización y desregulación del suelo las cuales dependen de la gestión o intereses del gobierno local de turno. Desde aquí emergen distintos artefactos urbanos y un fuerte desarrollo inmobiliario lo cual implica nuevos desafíos en torno a la gobernabilidad del territorio y la relación entre los distintos agentes locales que confluyen en él, por esta razón se indaga en los procesos de toma de decisión y cómo se ejerce el poder desde los distintos agentes que intervienen.

Coaliciones a favor de la edificación en altura y fuerzas de oposición: discursos y posiciones

A partir de las entrevistas realizadas a los distintos agentes locales que intervienen en la comuna se distingue la formación de coaliciones que operan en función del logro de ciertos objetivos o beneficios. Por un lado se distingue aquella fuerza a favor de la edificación en altura y aquellas fuerzas de resistencia u oposición (ver figura 6). La relevancia de este análisis radica en que los agentes se posicionan en una u otra coalición dependiendo de sus intereses, de esta forma se analiza los discursos en torno a cómo se forma y cómo opera cada actor según la coalición en la que se sitúa.

Figura 6: Formación de coaliciones



Fuente: Elaboración propia.

El sector público construye un doble discurso, por un lado defiende la edificación en altura y por otro establece normas de protección del patrimonio urbanístico del barrio. Cuando se posiciona desde la coalición a favor de la edificación en altura se declara la intención de nivelar la inversión de la comuna respecto a otras del AMS, “dejar la comuna como una especie de situación tabula rasa” (entrevistado sector público 1), es decir, se está a favor de derribar lo viejo o lo preexistente para construir un nuevo barrio. Bajo esta premisa se articula un discurso donde se busca ordenar el territorio estableciendo ciertas reglas en torno a dónde se construye y con qué características.

De esta forma, los cambios y transformaciones de la comuna se atribuyen gracias a la actual administración. Por el contrario, bajo la administración del alcalde anterior, la comuna vive un período de inactividad, poca inversión y deterioro, sumado a la ausencia de instrumentos normativos y la inexistencia de mecanismos de control, ante este escenario una vez que asume la nueva administración el año 2012 se comienza una etapa de nuevas regulaciones que buscan generar un ambiente propicio para la inversión. A partir de la aprobación del PRC se liberan ciertas áreas, que a diferencia de mecanismos anteriores fija alturas y densidades, sin embargo se plantean de tal forma que se conviertan en factores de atracción, reconociendo la capacidad de éstos instrumentos para fomentar el desarrollo inmobiliario. Sin embargo se destaca que ahora atraen una oferta distinta, “en el caso nuestro cambiaron los actores, aquellos que encontraron que no había negocio se fueron, se retiraron y ahora recién están apareciendo nuevos actores, que en el fondo entienden que hay una normativa más restrictiva pero a ellos les parece que es un negocio rentable, que pueden jugar con las reglas que tenemos” (entrevistado sector público 1).

De esta forma, se habla de una política de “puertas abiertas” donde todos participan en la toma de decisiones, a diferencia de la administración anterior donde los procesos de toma de decisión se caracterizaban por su arbitrariedad, sin identificar la voluntad o potencialidad de las zonas que pretendían intervenir.

Por otro lado el discurso del sector público también gira en torno a la intención de proteger el patrimonio de la comuna, en paralelo al establecimiento de las garantías para la inversión. Esta protección se materializa a través de la declaración de Zonas Típicas o Zonas de Conservación Histórica, sin embargo es preciso considerar qué los motiva, ya que actúan bajo la presión de organizaciones barriales que demandan protección de sus territorios. Un ejemplo de ello es la organización que surge en torno al barrio los Castaños que buscaba mantener modos de vida y proteger la morfología del territorio evitando la construcción en altura en la zona, lo cual se logra en 1996. Otro caso es el barrio Plaza Chacabuco, quienes también se movilizan contra la especulación inmobiliaria en el sector, logrando la declaración de Zona Típica en 2018. A su vez se emplea un discurso condescendiente, como una administración que escucha a sus habitantes, “si mañana la comuna toda quiere cambiar el objetivo y quiere que sea una comuna netamente patrimonial y no tener ningún edificio,

bueno haremos las modificaciones, si planificamos entre todos” (entrevistado sector público 1).

Se reconoce el territorio como un sector donde hay participación ciudadana y se establecen ciertos mecanismos o instancias de incidencia respecto a la regulación del territorio. Uno de ellos es a través de audiencias públicas o cartas de observaciones que se desarrollan en el periodo de elaboración del PRC. La consulta pública convoca a todas las juntas de vecinos para formular la imagen objetivo para posteriormente presentar el anteproyecto donde se discuten aspectos técnicos de la propuesta (usos de suelo, porcentajes de constructibilidad, etc.) pero, se manifiesta que el foco está en la formulación de la imagen objetivo: “la gente muchas veces no entiende esas cosas técnicas, por eso se hace este proceso de imagen objetivo para que casi con peras y manzanas la gente entienda lo que estás haciendo” (entrevistado sector público 1). Desde esta perspectiva, se simplifica el proceso considerando que los habitantes no comprenden aspectos técnicos del instrumento por lo que su participación queda relegada a la formulación de objetivos que se plasman en el PLADECO, sin embargo no existe seguimiento o indicadores que permitan evaluar su cumplimiento ya sea desde el gobierno local o la ciudadanía.

Desde los agentes económicos, específicamente inversores a cargo de la construcción en altura, su discurso y posicionamiento se expresa bajo una única coalición a favor de la edificación. En primer lugar, se reconoce que uno de los primeros agentes en llegar al territorio fue en el 2006, los factores que gatillan su actuación están determinados por la cercanía con Santiago Centro, la conectividad a través de la construcción de dos nuevas estaciones de metro en la comuna y los equipamientos, de esta forma se identifican como los responsables de “reciclar áreas que están abandonadas” (entrevistado agente económico 4).

En cuanto a las formas en cómo operan en la comuna, su discurso responsabiliza a otros actores como al municipio y las restricciones que se imponen a partir del PRC (alturas en zonas cercanas a metro y corredor de transporte público), quienes son los que determinan su accionar lo cual tiene impacto en las formas de construir, por ejemplo en el menor metraje de las viviendas. Esto devela la relación que establecen con gobiernos locales para incidir en los procesos de negociación, situación que no es particular respecto a otras comunas del AMS, donde también se generan incentivos.

Paralelamente, desde la ciudadanía emergen diversas organizaciones barriales movilizados en torno a la defensa del patrimonio, la vida de barrio, en cuanto a protección de inmuebles o modos de vida y rescate de la memoria histórica de la comuna, situándose desde la coalición de fuerzas de resistencia u oposición. De esta forma, el discurso está en impulsar procesos técnicos y políticos desde mecanismos formales de participación, por ejemplo en torno a la elaboración de instrumentos normativos como el PRC. Sin embargo son luchas que no se configuran como proyectos a largo plazo o con objetivos políticos a futuro, sino que se intenta “conservar lo que va quedando” generando cuestionamientos en torno a la representatividad y la despoltización de los movimientos a pesar de que son un mecanismo directo de

incidencia respecto a cómo se construye la comuna. A su vez, existen tensiones entre lo que buscan reivindicar las organizaciones barriales y las formas de participación que se permiten desde gobierno local, ya que son consideradas como “migajas” de participación, son insuficientes, “todo lo que pase en esa reunión no es vinculante, si el vecino tiene una demanda, ya las autoridades la escuchan pero no está obligada la autoridad a sumar la petición o la demanda ciudadana” (entrevistado agente social 2).

Desde esta posición la participación se entiende como un concepto mentiroso, funcional al gobierno local, ya que dependiendo de sus intereses se cede o se limita la incidencia, es decir se observa como un proceso que se ejecuta para la obtención de votos o firmas en beneficio de la administración de turno, lo cual se observa como un aprovechamiento desde la clase política.

En los procesos de toma de decisión, las organizaciones barriales actúan como interlocutores, acercando demandas y exigiendo incidencia, sin embargo también participan los inversores en este proceso, identificando las posiciones de cada uno “el negocio inmobiliario iba mucho más adelante y nosotros sin recursos íbamos detrás y detrás de la municipalidad...” (entrevistado agente social 2).

A la vez se identifican las Juntas de Vecinos como actores que se posicionan en ocasiones a favor de la construcción en altura y en otras ocasiones como fuerzas de oposición. Su discurso desde la edificación en altura responde a cómo se construye la relación con el gobierno de turno, la cual tiene un carácter asistencialista y clientelar, ambos actores buscan beneficiarse y generar alianzas para disminuir la conflictividad de los territorios, es decir frente a problemas específicos se negocian soluciones. De esta forma, no buscan representatividad de la comuna sino que de cada territorio en particular “las juntas de vecinos si están activas, y obviamente la preocupación que tienen ellos es por cada uno de sus entornos” (entrevistado agente social 4). Uno de los efectos a raíz de esta relación con el municipio es la pérdida de su capacidad articuladora del territorio en función de los intereses o necesidades de la comunidad, privilegiando ciertos actores o demandas. Desde las organizaciones barriales se critica su accionar, ya que no promueven dialogo o comunicación dificultando procesos informativos o demandas que se generan desde las bases, “prefieren pedir cosas más domesticas para su respectivo barrio y eso mantiene una relación súper armoniosa con el alcalde, porque el alcalde gana” (entrevistado agente social 1).

En este sentido, quienes toman las decisiones son los gobiernos locales a través de alcaldes y concejales, la función de los vecinos o en este caso la junta de vecinos es presionar, “reclamar”. Se movilizan en torno a los impactos de procesos de construcción, es decir los efectos directos que perciben los vecinos por el polvo, ruido o basura en los barrios. Por lo que también se posicionan desde la coalición de fuerzas de oposición: “empezamos a reclamar como organización a la municipalidad y a la constructora para que obviamente ellos hicieran su trabajo de mejor manera porque ya teníamos la construcción encima, no podíamos hacer nada” (entrevistado agente social 4). Se considera que no se respeta el entorno donde

se instalan, no hay diálogo entre las edificaciones y las características del barrio, de esta forma hay una crítica a cómo son las edificaciones pero no al proceso de transformación del territorio.

Respecto a la distribución de poder, son los inversores quienes tienen el poder, sin embargo desde las juntas de vecinos se delegan las responsabilidades al gobierno local argumentando la falta de carácter e intervención, de esta forma “no se respeta al vecino pero sí a los inversores” (entrevistado agente social 4).

Por otro lado, entre los agentes del comercio local existen discursos dispares en función de si participan o no en la organización de la Cámara del Comercio de la comuna, la cual agrupa a pequeños y medianos comerciantes de Independencia, sin embargo un punto en común es la visión a largo plazo en torno a los beneficios que se pueden obtener de la edificación en altura, lo cual significa nuevos habitantes que demandan servicios. A su vez se percibe que las actuaciones se realizan de manera individual dependiendo de cómo afecta-beneficia a cada locatario y el sector donde se ubica, ya sea mediante la Cámara de Comercio o directamente con el gobierno local, es decir la organización actúa como mediador entre éstos actores.

Respecto a la toma de decisiones se percibe la construcción de canales de comunicación tanto con el municipio como inversores, por un lado se firma convenio de apoyo entre el gobierno local y la cámara de comercio, a su vez se establecen mesas de trabajo con éstos actores y Carabineros, observándolos como un actor relevante en temas de seguridad. Sin embargo, no existe relación con organizaciones barriales o juntas de vecinos, “vecinos pocos, más que nada los comerciantes son los que nos visitamos, y si viene una junta de vecinos a pedir apoyo a la Cámara, la Cámara igual les da un regalo para las rifas o esas cosas.” (entrevistado agente económico 3), por lo que no se considera un actor relevante en los procesos de toma de decisión, más bien entorpece los procesos, estableciendo que “si se tomara las decisiones con la ciudadanía nunca se pondrían de acuerdo” (entrevistado agente económico 1).

El comercio local pese a las ganancias que pueden obtener por la llegada de nuevos habitantes a la comuna se moviliza por los impactos en torno a los procesos de construcción de las edificaciones que han causado perjuicios a sus negocios, criticando la falta de regulación e información. Sin embargo, existen diferencias en cuanto al gobierno de turno, valoran restricciones en las alturas, la intención es que lleguen más habitantes pero se critican las formas, “la política del nuevo alcalde con su gestión, no hay más permisos para construcciones de más de diez pisos, entonces con esa política que él puso no hay nada más que decir, está bien lo que está haciendo porque lo que menos queremos es que sigan construyendo esos edificios gigantes, torres gigantes” (entrevistado agente económico 3).

Por otro lado, se atribuye a la gestión del alcalde anterior la falta de planificación de cómo y dónde se construye, además del carácter arbitrario de las decisiones “no se le consultaba a nadie solo consultaban el plan regulador de ellos y la gente de ellos, de la municipalidad y

nadie más, las juntas de vecinos poco aportaban en esa decisión” (entrevistado agentes económicos 3).

V. Reflexiones finales: decadencia del modelo urbanístico y alternativas en la toma de decisiones

Desde la formación de las dos coaliciones, a favor de la edificación en altura y de fuerzas de oposición, se definen ciertas preferencias, intereses, visiones, objetivos que determinan el desarrollo urbano de la comuna de Independencia. Sin embargo estos procesos develan la desigualdad de recursos con los que opera cada uno de los distintos poderes, lo cual implica desequilibrios en la toma de decisiones.

Por un lado observamos el poder que detenta el gobierno local junto con las normativas urbanísticas aprobadas desde escalas superiores. Al mismo tiempo, son quienes determinan las instancias de negociación así como de incidencia en la regulación del territorio, el cómo y quiénes participan en estos procesos, a la vez que, dependiendo de con qué agente se negocia se establecen distintas estrategias por lo que tienen la capacidad de situarse en una u otra coalición dependiendo del gobierno de turno.

En el año 2018 se observan las contradicciones entre protección del territorio y densificación o liberalización del suelo y quiénes tienen prioridad en la resolución de conflictos, tal y como se recoge en las entrevistas: “bueno de hecho hay una distorsión, uno sabe a lo que viene una inmobiliaria cuando te viene a hacer una consulta, uno sabe que hay un tema de *lucas* detrás porque es su negocio, pero bueno, pero no debe primar más que la vecina que solo necesita que le dé el sol, y si podemos solucionarlo bien y normalmente no se puede” (entrevistado sector público 1).

De esta forma, las fuerzas que se oponen y entran en conflicto directo reflejando la lucha entre coaliciones son organizaciones barriales e inversionistas. Desde aquí se imponen recursos disímiles, agentes inmobiliarios hacen uso de su poder económico como impulsores del desarrollo urbano de zonas deterioradas, mientras que desde los barrios surgen organizaciones que buscan proteger sus territorios buscando mecanismos formales de incidencia para la resolución de conflictos como la declaratoria de Zonas Típicas, como única forma de equiparar las diferencias de poder.

Un aspecto relevante en la formación de estas organizaciones se relaciona con las formas de cooperación y colaboración donde se despliegan distintas estrategias a nivel interno para el logro de objetivos construyendo un interés común en torno a la defensa de los barrios. Se observa una preparación técnica al margen de los poderes del Estado, representados por el gobierno local. Sin embargo, considerando los mecanismos que se desprenden desde el marco normativo a diferentes escalas los espacios de negociación son insuficientes,

reflejando las dificultades para ser considerados en la toma de decisiones y la decadencia de los modelos de gobernanza actuales.

A pesar de estas diferencias, las organizaciones barriales han logrado posicionarse como actor relevante en la toma de decisiones, siendo reconocidos por agentes inmobiliarios, quienes hablan de la necesidad de proteger los territorios con criterios técnicos y no políticos, y donde “grupos minoritarios” (como reconocen a organizaciones barriales) a través de la influencia en medios comunicacionales “instalan el juicio de que somos depredadores de barrios” (entrevistado agente económico 4).

Paralelamente el comercio local y las juntas de vecinos se configuran como actores al servicio de los gobiernos de turno, dependiendo de quien ejerce esa posición se establecen (o no) mecanismos de cooperación. En el caso del comercio local a través de la Cámara del Comercio se establece una relación clientelar con la administración, ante la existencia de desacuerdos o problemas en torno a la construcción de edificaciones se prestan ayuda e información, sin embargo la situación es distinta respecto a aquellos comerciantes que no pertenecen a la agrupación, donde no existen canales de comunicación con la administración, dinámicas que también cambian dependiendo del gobierno de turno. A la vez se invisibiliza a los ciudadanos, vecinos del barrio, desconociendo su rol en la protección de los territorios, los contactos que se establecen también responden a una relación clientelar con las juntas de vecinos. Por otro lado, desde las juntas de vecinos, también se establece una relación al servicio de los gobiernos locales, perdiendo su poder de incidencia y representatividad de los territorios como organismos reconocidos desde el ámbito formal por los gobiernos locales. Por el contrario se utiliza ese poder en función de mejoras particulares para cada barrio, buscando ganancias desde su posición.

Desde esta base se revela la complejidad de los procesos de toma de decisión en torno al desarrollo urbano y los territorios, donde confluyen distintas fuerzas y distintos poderes capaces de destruir o transformar espacios. A través del estudio de la formación de coaliciones se observa cómo cada actor intenta imponer sus intereses u objetivos, utilizando esta alianza en beneficio propio donde el poder que detenta agentes económicos (inversionistas) y públicos determinan espacios de negociación y capacidad de incidencia de otros actores, un poder que se desenvuelve de manera vertical y jerárquica y que termina en la construcción de modelos de “participación” ficticios, que organizaciones barriales identifican como modelos mentirosos de una participación aparente.

Ante este escenario, la influencia que han ejercido estas organizaciones invita a cuestionar y repensar las formas de poder de construcción social, así como también la forma en cómo nos relacionamos con el territorio. Nos desafía a pensar en nuevos mecanismos de participación, incidencia y distribución de poder en la toma de decisiones que respondan a intereses y necesidades de la sociedad civil como también a gobiernos locales y actores presentes en el territorio, como una forma de reducir los conflictos que surgen por la implementación de

proyectos urbanos e incentivar la construcción de mecanismos normativos desde una escala horizontal.

Una forma de avanzar en la discusión, como etapa previa a la construcción de mecanismos normativos se puede dar a través del reconocimiento, el reconocimiento de la diferencia y diversidad de posiciones e intereses. El reconocer el territorio como espacio diverso con realidades y actores distintos dependiendo del barrio desde donde nos situamos implica comprender y considerar intereses y necesidades particulares. La riqueza está en cómo la diversidad puede transformarse en un discurso político que sea capaz de construir e identificar puntos en común, labor en que han avanzado las organizaciones barriales, sin embargo, surgen dificultades en cómo mantener y construir desde las bases un discurso que sea compartido y que movilice a otros barrios.

De esta forma, el poder de construcción social se distribuye de abajo hacia arriba, son las organizaciones quienes tienen el desafío de construir y proponer nuevos mecanismos de incidencia y participación en torno a cómo hacer ciudad. Los modelos de gobernanza no han sido capaces de generar respuestas hacia modelos democráticos de participación y representatividad, donde han primado intereses económicos y “políticos”, reduciendo espacio de incidencia y decisión. Ocurren situaciones similares en torno a organizaciones formales abaladas por los gobiernos locales, como el caso de las juntas de vecinos quienes, pese a tener poder de incidencia se transforman en organismos al servicio de las administraciones sin considerar el interés colectivo.

Ante este escenario, se plantea la relevancia de la escala barrial como espacio de poder y construcción social donde el rol de los gobiernos locales sea facilitar el diálogo y la discusión, reconociendo instancias o movimientos que surjan desde este espacio eliminando las fronteras que imponen instrumentos normativos en torno al reconocimiento de territorios como también en instancias de participación y toma de decisiones. Esto implica observar el barrio no como territorio sujeto a políticas públicas (que son las respuestas actuales ante desigualdades urbanas y los conflictos que surgen por la implementación de políticas neoliberales a gran escala) sino como espacio político donde se pueden forjar nuevas respuestas en torno al desarrollo urbano y procesos de toma de decisión.

En rigor, se reconoce el rol de movimientos sociales u organizaciones barriales quienes han avanzado logrando ciertas reivindicaciones, convirtiéndose en agentes claves en la defensa de los territorios, desde este análisis se espera aportar en el cuestionamiento y formulación de nuevas bases que permitan y promuevan generar mecanismos que garanticen un cambio en los fundamentos ideológicos que han primado en la mercantilización de los territorios.

VI. Bibliografía

Adimark (2015) visión histórica mercado inmobiliario Gran Santiago. Disponible en: http://www.cchc.cl/uploads/evento/archivos/Presentacion_Javier_Varleta.pdf

Adimark (2018) Informe Trimestral Mercado Inmobiliario Gran Santiago 4to Trimestre 2017. Disponible en: https://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/20180112_ioi%204t2017.pdf

Alcaíno, J. (2008). Efectos de las normas de excepción sobre la planificación urbana comunal y sobre los conflictos urbanos. *Santiago de Chile: Tesis de Magíster del Instituto de Estudios Urbanos, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos Universidad Católica de Chile.*

Casellas, A. (2005). Aproximaciones teóricas para el análisis de la transformación urbana. Urban regime analysis en el contexto europeo. *Documents d'anàlisi geogràfica*, (46), 0139-149.

Casellas, A. (2007). Gobernabilidad, participación ciudadana y crecimiento económico: adaptaciones locales a estrategias globales. *Scripta Nova*, 11(243), 10.

Casellas, A. (2011). "Governance and city. The evolution of public-private partnership model in Barcelona". En: Montaner, J.M., Álvarez, F. and Muxí, Z. *Critical Files. The Barcelona Model, 1973-2004*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, Departamento de Composición Arquitectónica del ETSAB-UPC p. 62-66.

Contrucci, P. (2011). Vivienda en altura en zonas de renovación urbana: Desafíos para mantener su vigencia. *EURE (Santiago)*, 37(111), 185-189

Cooperativa (2013), Alcalde de Independencia congeló permisos de edificación en altura. Disponible en: <http://www.cooperativa.cl/noticias/economia/sectores-productivos/construccion/alcalde-de-independencia-congelo-permisos-de-edificacion-en-altura/2013-03-02/201039.html>

De Mattos, C. (2004). De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, (107), 9-23.

De Mattos, C. (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*, 212, 82-96.

Ducci, M. E. (2004). Las batallas urbanas de principios del tercer milenio. En: *Santiago en la Globalización ¿una nueva ciudad?*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.

Ekdahl, K. (2011). Renovación urbana en el centro de Santiago: dinámicas de barrio y procesos de transformación en microterritorios.

- Figuerola, r., & Larraín, p. (1989). Renovación urbana y satisfacción residencial en la remodelación San Borja. *Revista de Geografía Norte Grande*, 16, 75-86.
- Harvey, D. (1977) *Urbanismo y desigualdad social*. España: Siglo XXI
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: IAEN.
- Hernández, R. Fernández, C. & Baptista, P. (2010) *Metodología de la Investigación* (5ª Edic). México: McGrall Hill.
- Hidalgo, R., & Arenas, F. (2011). Negocios inmobiliarios y la transformación metropolitana de Santiago de Chile: desde la renovación del espacio central hasta la periferia expandida. *Revista Geográfica de América Central*, 2, 1-16.
- Hidalgo, R., & Zunino, H. (1992). Consideraciones preliminares para un proyecto de renovación urbana en un área central de la ciudad de Santiago, Chile. *Revista de Geografía de la Universidad Estadual Paulista*, 11, 31-45.
- Innocenti, D., Mora, P., & Fulgueiras, M. (2014). ¿Densificación como vía para conciliar negocio inmobiliario e integración social? El caso de la comuna de Santiago de Chile.
- López, E. (2008). Destrucción creativa y explotación de brecha de renta: discutiendo la renovación urbana del peri-centro sur poniente de Santiago de Chile entre 1990 y 2005. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, (12), 96.
- López, E., Gasic, I., & Meza, D. (2012). Urbanismo pro-empresarial en Chile: políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago. *Revista INVI*, 27(76), 75-114.
- López, E., Gasic, I., Meza, D., & Arce, I. (2013). Renovación urbana y rol municipal pro-empresarial en la planificación territorial: Santiago de Chile, 1990-2012. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* (8), 109-150.
- Martín-Crespo, M. y Salamanca, A. (2007). El muestreo en la investigación cualitativa. *Nure Investigación*, 27.
- Orellana, A., Mena, J., & Montes, M. (2016). Plan de desarrollo comunal: ¿ El instrumento rector de la gestión municipal en Chile?. *Revista INVI*, 31(87), 173-200.
- Plataforma Urbana (2016) Independencia lanza plan de recuperación de espacios públicos y restaura edificios históricos. Disponible en:
<http://www.plataformaurbana.cl/archive/2016/02/28/independencia-lanza-plan-de-recuperacion-de-espacios-publicos-y-recupera-edificios-historicos/>
- Stoker, G., & Mossberger, K. (1994). Urban regime theory in comparative perspective. *Environment and planning C: government and policy*, 12(2), 195-212.

- Stone, C. N. (1993). Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach. *Journal of urban affairs*, 15(1), 1-28.
- Subirats, J. & Parés, M. (2014) Cambios sociales y estructuras de poder ¿nuevas ciudades, nueva ciudadanía?. *Interdisciplina* 2 (2), 97–118.
- Taylor, S. & Bogdan, R. (1994). *Introducción a los Métodos Cualitativos de Información*. Ediciones Paidós.
- Vergara, C. (2013). Gentrificación y renovación urbana. Abordajes conceptuales y expresiones en América Latina. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense* 33(2), 219-234.
- Zunino, H. (2002). Formación institucional y poder: investigando la construcción social de la ciudad. *EURE (Santiago)*, 28(84), 103-116.